Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1200**
15. Wahlperiode (zu Drucksache 15/1100)
26. 06. 2003

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 16. April 2003 über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union – Drucksache 15/1100 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 789. Sitzung am 20. Juni 2003 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat stellt fest, dass das Gesetz seiner Zustimmung mit zwei Dritteln seiner Stimmen gemäß Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes bedarf.

   Begründung

   Gemäß Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 GG ist die Zustimmung des Bundesrates mit zwei Dritteln seiner Stimmen erforderlich, wenn durch Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und vergleichbare Regelungen das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen und Ergänzungen ermöglicht werden.

   Der Beitrittsvertrag regelt erstmalig verbindlich die Zahl der Sitze für die neuen Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament, ihre Stimmenzahl im Rat sowie das künftig geltende Quorum für die qualifizierte Mehrheit (Beitrittsvertrag Zweiter Teil „Anpassung der Verträge“, Titel I „Institutionelle Bestimmungen“). Der am 1. Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza wird durch diese Regelungen des Beitrittsvertrags entsprechend angepasst. Die Mitgliedstaaten hatten sich bei der Regierungskonferenz von Nizza im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union auf 27 Mitglieder zwar auf eine Neuverteilung der Sitze im Europäischen Parlament und eine Stimmengewichtung im Rat, im Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie im Ausschuss der Regionen geeinigt (Erklärung Nr. 20), die jedoch nicht Bestandteil des Vertrags wurde. Die endgültige und rechtlich verbindliche Festlegung der institutionellen Bestimmungen und die damit verbundene Änderung des Kreises der Befugten, die übertragene Hoheitsrechte ausüben, stellt eine wesentliche Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union dar, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert bzw. ergänzt wird. Somit ist die Zustimmung des Bundesrates mit zwei Dritteln seiner Stimmen erforderlich.

2. Der Bundesrat begrüßt den erfolgreichen Abschluss der Erweiterungsverhandlungen mit Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern auf dem Europäischen Rat Kopenhagen am 12./13. Dezember 2002, die Zustimmung des Europäischen Parlaments am 9. April 2003 zu den Beitritten und die Unterzeichnung des Beitrittsvertrags am 16. April 2003 in Athen durch die Staats- und Regierungschefs. Damit ist der Weg für den Beitritt der zehn Beitrittsländer zur Europäischen Union zum 1. Mai 2004 eröffnet. Die Erweiterung der EU stellt einen entscheidenden Schritt zur langfristigen Sicherung einer stabilen europäischen Friedensordnung dar. Dieser Prozess ist nicht nur historisch begründet, sondern eine politische Notwendigkeit, die zu Freiheit, Demokratie und Wohlstand in ganz Europa beiträgt. Die Erweiterung stärkt das Gewicht der Europäischen Union in der Welt.

3. Der Bundesrat hat sich von Anbeginn der Verhandlungen für die Berücksichtigung spezifischer Länder-

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 25. Juni 2003.

interessen eingesetzt. Das Verhandlungsergebnis trägt den Anliegen, die der Bundesrat in seinen Entschließungen vom 9. März 2001 (Bundesratsdrucksache 170/01 (Beschluss)), 27. September 2001 (Bundesratsdrucksache 711/01 (Beschluss)) und 22. März 2002 (Bundesratsdrucksache 209/02 (Beschluss)) geäußert hat, Rechnung.

4. Der Wunsch der Beitrittsstaaten nach Mitgliedschaft unterstreicht erneut die große Attraktivität der Europäischen Union. Der Bundesrat begrüßt den erfolgreichen Ausgang der Referenden in Malta, Slowenien, Ungarn, Litauen, der Slowakischen Republik, Polen und der Tschechischen Republik, die ein großes Maß an Zustimmung der Bevölkerung zum Beitritt zu der Europäischen Union gezeigt haben. Der Bundesrat würde es begrüßen, wenn die noch folgenden Referenden ebenfalls positiv verlaufen würden. Die Ergebnisse der bisherigen Referenden zeigen, dass auch die Bürger in den neuen Mitgliedstaaten die Mitgliedschaft in der Europäischen Union als große Chance für Freiheit, Frieden, Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung sowie für das weitere Zusammenwachsen der europäischen Völker begreifen. Zugleich erkennt der Bundesrat die großen Leistungen der Bürger der mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten an, die diese während des Transformationsprozesses erbracht haben und die mit großen politischen, gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen verbunden sind.

5. Der Bundesrat macht darauf aufmerksam, dass nach den Schlussfolgerungen der Kommission in den letzten Fortschrittsberichten zum Stand der Angleichung der Rechtsvorschriften und zum Ausbau der Verwaltungskapazitäten in einigen Bereichen noch dringender Handlungsbedarf besteht. Er ermutigt die Beitrittsländer, die begonnenen Maßnahmen zur Umsetzung des Acquis und zur weiteren Stärkung der Verwaltungskapazitäten energisch fortzusetzen und bekundet seine Bereitschaft, sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu unterstützen (Twinning).

6. Der Bundesrat begrüßt die Erklärung der tschechischen Regierung vom 19. Juni 2003. Zugleich erinnert er an die Aufforderung des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1999, „fortbestehende Gesetze und Dekrete aus den Jahren 1945 und 1946 aufzuheben, soweit sie sich auf die Vertreibung von einzelnen Volksgruppen in der ehemaligen Tschechoslowakei beziehen“ sowie an den deutsch-tschechoslowakischen Nachbarschaftsvertrag von 1992 und die deutsch-tschechische Erklärung von 1997, in der sich beide Seiten zu ihrer historischen Verantwortung bekannt haben.

7. Der Bundesrat würdigt die großen Fortschritte in den Beitrittsverhandlungen, die mit den Kandidaten Rumänien und Bulgarien bei der Übernahme und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erzielt werden konnten. Er würdigt das auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen gesetzte Ziel, diese Staaten bis zum Jahr 2007 als Mitglieder in die Europäische Union aufzunehmen und die Verhandlungen auf Grundlage derselben Kriterien wie bisher fortzusetzen.

8. Vor dem Hintergrund der unmittelbar anstehenden Erweiterung wird eine Reform der Europäischen Union immer dringlicher. Der Bundesrat unterstreicht seine Hoffnung, dass der zukünftige Verfassungsvertrag für Europa, der auf der Grundlage der Ergebnisse des Konvents von der folgenden Regierungskonferenz finalisiert wird, die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Europäischen Union gewährleistet und eine klarere Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie zwischen den einzelnen Institutionen der EU beinhaltet.

Gegenäußerung der Bundesregierung

I.

Die Bundesregierung begrüßt die breite Zustimmung, die der Erweiterungsprozess der Europäischen Union im Bundesrat findet. Sie stellt fest, dass den Anliegen des Bundesrates durch die Verhandlungsführung der Bundesregierung im Rahmen der Beitrittsverhandlungen auch nach Auffassung des Bundesrates ausreichend Rechnung getragen wurde und der Bundesrat den Beitrittsvertrag für zehn neue Mitglieder der Europäischen Union mitträgt.

II.

Die Bundesregierung stimmt der Auffassung des Bundesrates, das Gesetz bedürfe seiner Zustimmung mit 2/3 seiner Stimmen gemäß Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes, nicht zu. Das Vertragsgesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates nicht:

Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 GG setzt für das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates mit Zweidrittelmehrheit gemäß Artikel 79 Abs. 2 GG eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union oder vergleichbare Regelungen voraus, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden. Eine derartige verfassungsändernde Wirkung kommt dem Beitrittsvertrag indes nicht zu.

Die Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU infolge des Beitrittsvertrages beschränkt sich auf die beitrittsbedingte Anpassung der organisatorischen Regelungen in den EU-Verträgen mit dem Ziel, den Beitrittskandidaten die mitgliedschaftlichen Teilhaberechte am Rechtsetzungsprozess der EU zu verschaffen. Dazu gehört eine Vergrößerung der Mitgliederanzahl im Europäischen Parlament und die Zuteilung von Sitzen an die Beitrittsstaaten, die Neuverteilung der Stimmen der Mitgliedstaaten im Rat der EU sowie die Festlegung der Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit bei den Abstimmungen der Organe. Eine materielle Änderung der Verträge ist damit nicht verbunden, weil eine Erweiterung der Hoheitsbefugnisse der EU im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten damit nicht einhergeht.

Die mit jedem Beitritt neuer Mitgliedstaaten verbundene relative Änderung der Stellung und des Gewichts Deutschlands in der EU führt nicht zu einer automatischen Anwendung des Artikels 23 Abs. 1 Satz 3 GG. Die organisatorischen Neuregelungen haben keine verfassungsändernde Wirkung. Die Erweiterung führt lediglich zu einer linearen Anpassung des Gewichts des Mitgliedstaats Deutschland in den Organen der EU. Die Verringerung des deutschen Stim-

mengewichts allein stellt keine Verfassungsänderung im Sinne des Artikels 23 Abs. 1 Satz 3 GG dar. Solange die Erweiterung der EU nicht zu einer strukturellen Minderung direkter Einwirkungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten führt, kommt es nicht zu Verschiebungen im Rechte- und Pflichtenverhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Die Minderung der Möglichkeiten Deutschlands, innerhalb der EU Mehrheiten bzw. Sperrminoritäten zustande zu bringen, liegt unterhalb dieser Schwelle und führt nicht zu rechtlichen Einbußen. Der mit jedem Beitritt weiterer Mitgliedstaaten verbundene relative Verlust an Durchsetzungsmöglichkeiten mitgliedstaatlicher Interessen entfaltet ausschließlich politische Bedeutung.

Gegen die Anwendung des Artikels 23 Abs. 1 Satz 3 GG spricht schließlich auch der Normzweck. Das darin aufgestellte Erfordernis verfassungsändernder Mehrheiten nach Artikel 79 Abs. 2 GG ist eng auszulegen, um der Norm des Artikels 23 GG nicht ihren integrationsoffenen Charakter zu nehmen.

Ergänzend weist die Bundesregierung darauf hin, dass das Ratifikationsgesetz zum Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001, dem der Bundesrat zugestimmt hat, nach dem Wortlaut seines Artikels 1 sämtliche von der Regierungskonferenz angenommenen Erklärungen einschließlich derjenigen zur Erweiterung der Europäischen Union erfasst und somit auch die vom Bundesrat erwähnte Erklärung Nr. 20 bereits abdeckt.

Der Vertrag von Nizza sollte ausdrücklich der institutionellen Vorbereitung der EU auf die bevorstehende Erweiterung dienen, dieser Erklärung kommt daher im Rahmen des gesamten Vertragswerkes besondere Bedeutung zu.

Zwar handelte es sich bei dieser Erklärung – entsprechend dem damaligen Stand der Beitrittsverhandlungen – erst um die Festlegung einer Gemeinschaftsposition der EU-15 für die Anpassung der Sitzverteilung im Europäischen Parlament, die Stimmgewichtung im Rat sowie die Anzahl der Mitglieder im Wirtschafts- und Sozialausschuss und im Ausschuss der Regionen anlässlich der Erweiterung, die von den Beitrittsländern im weiteren Verlauf noch akzeptiert werden musste. Dies ist jedoch zwischenzeitlich im Rahmen der Beitrittsverhandlungen geschehen. Entsprechend hat die vom Bundesrat akzeptierte Gemeinschaftsposition bis auf geringfügige Änderungen Eingang in den Beitrittsvertrag gefunden. Diese Änderungen betreffen lediglich je zwei zusätzliche Sitze im Europäischen Parlament für die Tschechische Republik und Ungarn sowie die erforderlichen linearen Anpassungen aufgrund des Beitritts von nur zehn statt zwölf Kandidatenländern.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333